

PRESUDA SUDA

11. lipnja 1991.(*)

„Direktiva o otpadu iz industrije titanijevog dioksida – Pravna osnova”

U predmetu C-300/89,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju Ricardo Gosalbo Bono i Alain von Solinge, članovi njezine pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri uredu Guida Berardisa, također člana njezine pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tužitelj,

koju podupire

Europski parlament, koji zastupa Jorge Campinos, *jurisconsult*, uz asistenciju Johanna Schooa i Kierana Bradleya, članova njegove pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri Glavnom tajništvu Europskog parlamenta, Kirchberg,

intervenijent,

protiv

Vijeća Europskih zajednica, koje zastupaju Arthur Alan Dashwood, direktor pravne službe Vijeća, i Jill Aussant, glavna administratorica te službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri uredu Jörga Käsera, direktora Uprave za pravne poslove Europske investicijske banke, 100, boulevard Konrad,

tuženik,

povodom tužbe za poništenje Direktive Vijeća 89/428/EEZ od 21. lipnja 1989. o postupcima usklađivanja programa za smanjenje i konačno potpuno uklanjanje onečišćenja uzrokovano otpadom iz industrije titanijevog dioksida (SL L 201, str. 56.),

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, T. F. O’Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias i M. Díez de Velasco, predsjednici vijeća, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler i M. Zuleeg, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauo,

tajnik: H. A. Ruehl, glavni administrator,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši izlaganja stranaka na raspravi od 30. siječnja 1991., na kojoj su Komisiju zastupali R. Gosalbo Bono i J. Amphoux, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. ožujka 1991.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 28. rujna 1989. Komisija Europskih zajednica je na temelju članka 173. stavka 1. Ugovora o EEZ-u zatražila poništenje Direktive Vijeća 89/428/EEZ od 21. lipnja 1989. o postupcima usklađivanja programâ za smanjenje i konačno potpuno uklanjanje onečišćenja uzrokovanog otpadom iz industrije titanijevog dioksida (SL L 201, str. 56.).
- 2 Tom se direktivom, koju je Vijeće donijelo jednoglasno na temelju članka 130.s Ugovora o EEZ-u, „propisuju [...] postupci usklađivanja programâ za smanjenje i konačno potpuno uklanjanje onečišćenja uzrokovanog postojećim industrijskim postrojenjima te se ima za cilj poboljšati uvjete tržišnog natjecanja u industriji titanijevog dioksida” [neslužbeni prijevod] (čl. 1.). U tu se svrhu uspostavljaju usklađene razine obrade različitih vrsta otpada iz industrije titanijevog dioksida. Tako se u pogledu određenog otpada iz postojećih postrojenja koja koriste posebne postupke nameće potpuna zabrana (čl. 3. i 4.). Nasuprot tomu, za drugi otpad iz postojećih postrojenja Direktivom se propisuju najviše vrijednosti štetnih tvari (čl. 6. i 9.).
- 3 Iz spisa proizlazi da sporni akt potječe od prijedloga direktive koji je Komisija predstavila 18. travnja 1983. i koji se temelji na člancima 100. i 235. Ugovora o EEZ-u. Nakon stupanja na snagu Jedinственog europskog akta Komisija je promijenila pravnu osnovu svojeg prijedloga u članak 100.a Ugovora o EEZ-u, koji je bio dodan Jedinственim europskim aktom. Na sastanku 24. i 25. studenoga 1988. Vijeće je ipak postiglo zajedničko stajalište da će se Direktiva temeljiti na članku 130.s Ugovora o EEZ-u. Unatoč prigovorima Europskog parlamenta koji je, nakon što se Vijeće s njim savjetovalo u skladu s člankom 130.s, smatrao da je pravna osnova koju je predložila Komisija odgovarajuća, Vijeće je dotičnu direktivu donijelo na temelju članka 130.s Ugovora.
- 4 Smatrajući da Direktiva 89/428/EEZ, budući da se temelji na članku 130.s, iako bi se trebala temeljiti na članku 100.a, nema valjanu pravnu osnovu, Komisija je podnijela ovu tužbu za poništenje.
- 5 Rješenjem od 21. veljače 1990. Europskom parlamentu dopušteno je intervenirati u prilog tužiteljevu zahtjevu.
- 6 Za potpuniji prikaz činjenica u glavnom postupku, tijekom postupka kao i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa navode se u nastavku samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.

- 7 Komisija, koju podupire Europski parlament, ističe da je, iako Direktiva doprinosi zaštiti okoliša, njezina „glavna svrha” ili „težište” poboljšanje uvjeta tržišnog natjecanja u industriji titanijevog dioksida. Riječ je dakle o mjeri koja se odnosi na uspostavljanje i funkcioniranje unutarnjeg tržišta u smislu članka 100.a, pa bi se ona zato trebala temeljiti na toj potonjoj ovlašćujućoj odredbi.
- 8 Komisija navodi da je iz samog teksta članaka 100.a i 130.s jasno da su zahtjevi u pogledu zaštite okoliša sastavni dio djelovanja na usklađivanju koje treba poduzeti na temelju članka 100.a. Iz toga, prema mišljenju Komisije, proizlazi da je članak 100.a, koji se odnosi na uspostavljanje i funkcioniranje unutarnjeg tržišta, *lex specialis* u odnosu na članak 130.s, koji sam po sebi nije namijenjen ostvarivanju tog cilja.
- 9 Vijeće sa svoje strane pak tvrdi da je članak 130.s ispravna pravna osnova Direktive 89/428/EEZ. Iako priznaje da se tom direktivom također žele uskladiti uvjeti tržišnog natjecanja u dotičnom industrijskom sektoru i tako pospješiti uspostavljanje i funkcioniranje unutarnjeg tržišta, smatra da je „težište” osporavanog akta uklanjanje onečišćenja uzrokovanog otpadom koji nastaje pri proizvodnji titanijevog dioksida. Taj je, dakle, cilj jedan od onih utvrđenih člankom 130.r, koji se žele postići mjerama usvojenima na temelju članka 130.s.
- 10 Prvo valja napomenuti da u okviru sustava nadležnosti Zajednice odabir pravne osnove akta ne može ovisiti samo o uvjerenju institucije u pogledu cilja koji želi postići, nego se mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskom nadzoru (vidjeti presudu od 26. ožujka 1987., Komisija/Vijeće, t. 11., 45/86, Zb., str. 1493.). Ti čimbenici uključuju osobito cilj i sadržaj akta.
- 11 Glede cilja koji se želi postići, iz članka 1. Direktive 89/428/EEZ proizlazi da je njezina svrha, prvo, uskladiti programe smanjenja i konačnog potpunog uklanjanja onečišćenja uzrokovanog otpadom iz postojećih postrojenja industrije titanijevog dioksida i, drugo, poboljšati uvjete tržišnog natjecanja u toj industriji. Njome se, dakle, želi postići dvostruki cilj, zaštite okoliša i poboljšanja uvjeta tržišnog natjecanja.
- 12 Glede sadržaja Direktive 89/428, njome se ispuštanje otpada iz postojećih postrojenja industrije titanijevog dioksida zabranjuje ili se u skladu sa strogim standardima zahtijeva njegovo smanjenje te se propisuju rokovi za provedbu različitih odredaba. Nametanjem obveza u pogledu pročišćavanja otpada koji nastaje u proizvodnom postupku titanijevog dioksida, Direktiva istodobno vodi do smanjenja onečišćenja i uspostave veće ujednačenosti proizvodnih uvjeta i, posljedično, uvjeta tržišnog natjecanja jer nacionalna pravila o pročišćavanju otpada koja se Direktivom žele uskladiti utječu na proizvodne troškove u industriji titanijevog dioksida.
- 13 Iz navedenoga slijedi da se Direktiva, u skladu s njezinim ciljem i sadržajem, kako proizlaze iz samog njezinog teksta, neraskidivo odnosi kako na zaštitu okoliša tako i na uklanjanje razlika u uvjetima tržišnog natjecanja.
- 14 Člankom 130.s Ugovora predviđeno je da Vijeće odlučuje koje mjere Zajednica treba poduzeti u pogledu zaštite okoliša. Članak 100.a stavak 1. odnosi se pak na usvajanje, od strane Vijeća, mjera za usklađivanje odredaba zakona i drugih propisa u državama članicama čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. U skladu s člankom 8.a drugim stavkom Ugovora o EEZ-u to tržište obuhvaća „područje bez unutarnjih granica

na kojem se [osigurava] slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala". U skladu s člancima 2. i 3. Ugovora, takvo tržište pretpostavlja postojanje nenarušenih uvjeta tržišnog natjecanja.

- 15 U svrhu ostvarivanja temeljnih sloboda iz članka 8.a potrebne su mjere usklađivanja kako bi se otklonile razlike između propisa država članica u područjima u kojima bi takve razlike mogle prouzročiti ili održati narušene uvjete tržišnog natjecanja. Zato se člankom 100.a Zajednica ovlašćuje da, u skladu s postupkom utvrđenim tim člankom, donese mjere za usklađivanje odredaba zakona ili drugih propisa u državama članicama.
- 16 Iz navedenog proizlazi da, s obzirom na svoj cilj i sadržaj, dotična direktiva ima istodobno i narav mjere koja se odnosi na okoliš, u smislu članka 130.s Ugovora, i mjere za usklađivanje čiji je cilj uspostavljanje i funkcioniranje unutarnjeg tržišta, u smislu članka 100.a Ugovora.
- 17 Kao što je Sud presudio u presudi od 27. rujna 1988., Komisija/Vijeće, t. 11. (165/87, Zb., str. 5545.), kada se njezina nadležnost temelji na dvjema odredbama Ugovora, institucija je dužna odgovarajuće akte donijeti na temelju obje te odredbe. Ta sudska praksa nije, međutim, primjenjiva na ovaj slučaj.
- 18 Jedna od ovlašćujućih odredaba o kojima je riječ, članak 100.a, nalaže primjenu postupka suradnje iz članka 149. stavka 2. Ugovora, dok druga odredba, članak 130.s, propisuje da Vijeće odlučuje jednoglasno nakon što se samo savjetovalo s Europskim parlamentom. U takvom slučaju bi kumulativna pravna osnova lišila postupak suradnje njegova sadržaja.
- 19 U postupku suradnje Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom kada prihvaća amandmane na zajedničko stajalište koje je predložio Europski parlament, a potvrdila Komisija u svojem preispitanom prijedlogu, a jednoglasno kada odlučuje nakon što je Parlament odbio zajedničko stajalište ili kada mijenja preispitani prijedlog Komisije.
- 20 Time bi se ugrozila sama svrha postupka suradnje, a to je povećati uključenost Europskog parlamenta u zakonodavni postupak Zajednice. Kao što je Sud istaknuo u presudama od 29. listopada 1980., Roquette Frères/Vijeće, t. 33. (138/79, Zb., str. 3333.) i Maizena/Vijeće, t. 34. (139/79, Zb., str. 3393.), to sudjelovanje odražava na razini Zajednice temeljno demokratsko načelo u skladu s kojim narodi sudjeluju u izvršavanju vlasti posredstvom predstavničke skupštine.
- 21 Iz navedenoga proizlazi da je u ovom slučaju pozivanje na dvostruku pravnu osnovu članka 100.a i 130.s isključeno, pa je, dakle, potrebno utvrditi koja od tih dviju odredaba predstavlja odgovarajuću pravnu osnovu.
- 22 U vezi s tim treba prvo upozoriti da, u skladu s drugom rečenicom članka 130.r stavka 2. Ugovora, „potrebe za zaštitom okoliša sastavni su dio drugih politika Zajednice”. Iz tog načela proizlazi da se mjera Zajednice ne može temeljiti na odredbi članka 130.s samo zato što se njome nastoje ostvariti i ciljevi zaštite okoliša.
- 23 Drugo, kao što je Sud presudio u presudama od 18. ožujka 1980., Komisija/Italija (91/79, t. 8., Zb., str. 1099., i 92/79, t. 8., Zb., str. 1115.), odredbe koje su donesene jer su bile potrebne zbog aspekata koji se odnose na okoliš i zdravlje mogu biti teret poduzetnicima na koje se primjenjuju a, ako nacionalne odredbe u tom području nisu usklađene, tržišno

natjecanje može biti osjetno narušeno. Iz toga proizlazi da je mjera čija je svrha približiti nacionalna pravila koja se tiču proizvodnih uvjeta u određenom industrijskom sektoru radi otklanjanja narušavanja tržišnog natjecanja u tom sektoru takve naravi da doprinosi ostvarenju unutarnjeg tržišta i stoga pripada u područje primjene članka 100.a, kao odredbe koja je osobito prikladna za ostvarenje unutarnjeg tržišta.

- 24 Naposljetku valja upozoriti da se člankom 100.a stavkom 3. Komisiji nalaže da u svojim prijedlozima mjera za usklađivanje propisa država članica čiji je cilj uspostavljanje i funkcioniranje unutarnjeg tržišta polazi od visoke razine zaštite, osobito u pogledu zaštite okoliša. Tom se, dakle, odredbom izrijekom navodi da je ciljeve zaštite okoliša iz članka 130.r moguće učinkovito ostvariti mjerama za usklađivanje usvojenima na temelju članka 100.a.
- 25 Iz prethodno navedenog proizlazi da se pobijani akt trebao temeljiti na članku 100.a Ugovora o EEZ-u, pa ga stoga treba poništiti.

Troškovi

- 26 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da Vijeće nije uspjelo u svojem tužbenom zahtjevu, treba mu se naložiti snošenje troškova, uključujući troškove intervenijenta.

Slijedom navedenog,

SUD,

proglašava i presuđuje:

- 1. Direktiva 89/428/EEZ od 21. lipnja 1989. o postupcima usklađivanja programâ za smanjenje i konačno potpuno uklanjanje onečišćenja uzrokovanog otpadom iz industrije titanijevog dioksida poništava se.**
- 2. Vijeću se nalaže snošenje troškova, uključujući troškove intervenijenta.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 11. lipnja 1991.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski